Solicitor General Canada
Solliciteur général Canada
Canada

EXECUTIVE SUMMARY

EVALUATION OF THE CANADIAN GUN CONTROL LEGISLATION

Final Report

Elisabeth Scarff
Decision Dynamics Corporation

Programs Branch/Direction des programmes
Research Division /Division de la recherche

EVALUATION OF THE CANADIAN GUN CONTROL LEGISLATION. FINAL REPORT

by

Elisabeth Scarff
Decision Dynamics Corporation

Executive Summary

The report itself (Cat.No. JS22-56/1983E) is available as a priced publication ($8.00). Orders must be prepaid by postal money order or cheque made to the order of the Receiver General for Canada and addressed to the Canadian Government Publishing Centre, Ottawa, Canada K1A 0S9. Add 20% to prices for books to be shipped outside Canada.

The views expressed in this publication are those of Decision Dynamics Corporation and do not necessarily reflect the views or policies of the Solicitor General of Canada. Contents of this publication may be reprinted with credit.

Published under the authority of the Hon. Bob Kaplan, P.C., M.P., Solicitor General of Canada. Available from the Communication Division, Programs Branch, Solicitor General Canada, Ottawa, Canada K1A 0P8.

© Minister of Supply and Services Canada 1983

Cat. No. JS22-56/1983-1

ISBN 0-662-52601-5

EXECUTIVE SUMMARY

INTRODUCTION

This report was prepared by Decision Dynamics Corporation on behalf of the Ministry of the Solicitor General of Canada. It is the third and final report on a three-year evaluation of the firearms control provisions found in Bill C-51, a Bill adopted by Parliament as the Criminal Law Amendment Act, 1977. The Act contained major amendments to the Criminal Code provisions governing firearms in Canada. Most of the amendments came into force on January 1, 1978. They included the imposition of stricter controls on the issuance of registration certificates which are necessary to acquire restricted weapons such as handguns, the creation of new types of firearms prohibition orders, the authorization of search and seizure without a warrant when a criminal offence may not necessarily have occurred, the creation of new criminal offences in relation to firearms use, and the provision for more severe penalties for the criminal use of firearms. On January 1, 1979, new provisions came into force requiring individuals to obtain a Firearms Acquisition Certificate (FAC) in order to acquire a firearm and requiring businesses not only dealing in restricted firearms, but also those dealing in non-restricted firearms and ammunition to acquire a business permit.

METHODOLOGY

The objectives of the firearms control provisions are to reduce access to firearms by potentially dangerous or irresponsible users; to reduce the criminal use of firearms; and to encourage responsible handling, storage and use of firearms. Two means were used to assess whether these objectives were met:

- outcome analyses of changes in the number of crimes, accidents, and suicides with firearms since the legislation was enacted; and

- process analyses of the implementation and effect of procedures and practices associated with the legislation, that is, screening, sentencing, prohibition, search and seizure, safe handling and storage, and the regulation of businesses.

Data were collected from federal, provincial and local sources. The federal or national data included sentencing information found in the fingerprint report submissions kept by the R.C.M. Police (F.P.S. data), information on accidents and suicides from Statistics Canada, and data on crime in Canada compiled by the Canadian Centre for Justice Statistics. Provincial data were provided by the Chief Provincial/Territorial Firearms

Officers (C.P.P.O.'s). Provincial hunter safety co-ordinators provided data on hunting accidents. At the local level, seven police forces--Vancouver, Calgary, Ottawa, Quebec City, Toronto and selected R.C.M. Police divisions in Nova Scotia and Saskatchewan--provided data on incidents with firearms and on certificates and permits issued.

In some cases the impact of the legislation was assessed by comparing pre- and post-legislation data. When only post-legislation statistics were available, trend analyses were conducted to observe changes which had occurred since the legislation was implemented.

CRIMES WITH FIREARMS

Two aspects of firearms crimes were examined; the incidence of such crimes, and the characteristics of the incidents and of suspects.

1. The Incidence of Firearm Crimes

Two categories of data were used for this particular analysis: national statistics on murder and robbery from the Canadian Centre for Justice Statistics, and local data from the police departments in Vancouver (1975 - 1981), Calgary (1977 - 1981), Toronto (1974 - 1981), and Ottawa (1976 - 1981), all of which are referred to as summary statistics. Using these data, the proportions of selected crimes committed with firearms before and after the legislation were compared.

Murder was the first type of crime examined. Nationally, the numbers of murders with firearms and the per capita rate steadily increased from 1961 to 1975, and have consistently declined since that time. In fact, in the period 1978 to 1981, the proportion of murders committed with firearms reached the lowest level since 1962. However, probably because of the small number of incidents, the analysis of homicides committed with firearms in the local city jurisdictions did not reveal any consistent decline (a substantial decrease occurred only in Vancouver).

The next crime category examined was attempted murder in the four city jurisdictions. In each case, there was a decline in the proportion of these incidents committed with firearms in the post-legislation period compared to pre-1978. In Vancouver, firearms were used in 51 per cent of attempted murders during the years for which data were available prior to the legislation (1975-77), but in only 27 per cent from 1978 to 1981. In Toronto, the percentage of attempted murders with firearms during the pre- and post-legislation periods dropped from 41 to 31 per cent; in Ottawa, from 60 to 41 per cent; and in Calgary from 48 to 39 per cent.

The use of firearms in rape and indecent assault, assault, and woundings also was examined. Firearms use in these crime categories was relatively small and no substantial changes before and after the legislation were observed.

Of all the crimes examined, firearms were used most frequently in robberies. National data on robbery from 1977 to 1981 indicated that the total number of robberies with firearms increased. However, the increase in firearm robberies was less than for total robberies. While the total number of robberies rose by about 35 per cent, robbery with firearms increased only by about 20 per cent, whereas the use of other offensive weapons in robbery increased by about 63 per cent. When expressed as a percentage of total robberies, firearms were used in 38.5 per cent of robberies in 1977, and 34.4 per cent in 1981.

The robbery data from the four city jurisdictions showed a decrease in the relative use of firearms in each city except Ottawa. The percentage of robberies committed with firearms dropped in Vancouver from 20 per cent in the three years prior to the legislation to 13 per cent in the four years following. Comparing the four year period before and after the 1978 firearms legislation in Toronto, the percentage of robberies involving firearms dropped from 23 per cent to 19 per cent. In Calgary, notwithstanding an increase in the absolute number of robberies involving firearms in the period following the legislation, the percentage of robberies involving firearms dropped slightly from 45 per cent in 1977 to 42 per cent in the four years 1978 to 1981.

A contrary finding was observed in Ottawa where a steady increase in all robberies and robberies with firearms was seen both absolutely and proportionately (from 25 to 33 per cent). The increase was most noticeable in the four years 1978 to 1981 when the number of robberies with firearms more than doubled.

Robbery in Canada is becoming a more frequent occurrence. On the other hand, nationally and in three of the four city jurisdictions, the percentage of robberies involving firearms decreased during the four year period following the legislation.

National data on offensive weapons offences showed an increase from 1977 to 1978 in the numbers of offences involving prohibited weapons. However, it was not possible to determine the extent to which these offences involved firearms. This was possible from the data in Vancouver and Toronto, where it was found that the percentage of weapons offences involving firearms declined after the legislation. In Vancouver, it dropped from 33 per cent prior to the legislation to 18 per cent after; in Toronto, from about 35 to 28 per cent.

In summary, notwithstanding anomalies such as those found for robbery in Ottawa, there was a modest decrease in the post-legislation period in the proportionate use of firearms in the criminal incidents examined. Furthermore, because any decrease in the proportion of a crime committed with firearms indicates a corresponding increase in the proportion committed by other means, the data generally show that the relative use of other weapons in crime increased after the legislation. Data from Vancouver and Toronto on the use of knives in particular also show that there has been an increase in the proportions of homicides and attempted murders (but generally not for the other crime categories) committed with knives since the legislation. In most cases, the findings suggest that the greater controls over firearms have resulted in a displacement effect; that is, an increasing proportion of crime is being committed with other weapons.

2. The Characteristics of Firearm Crimes

While the data generally show that the proportion of crime committed with all firearms combined declined from the pre- to the post-legislation periods, there was less evidence of a similar decline in the use of handguns. As a result, when firearms were used there was an increasing tendency for the firearm to be a handgun. These findings indicate that the greatest impact of the legislation has been on unrestricted firearms, such as rifles and shotguns. However, while the most frequent type of firearm in robbery was a handgun, the use of handguns in the other crimes was far less prevalent.

The most frequent type of firearm incident in the city jurisdictions was robbery, and usually over 70 per cent of these incidents occurred in business premises. Four cities showed a decline in firearm offences in the home, between 1979 and 1980, but only two cities continued this decline into 1981.

The analysis of the characteristics of suspects charged with firearm offences indicated that they were usually from 16 to 24 years old in the case of robbery offences, but tended increasingly to include older age groups for other offences. Over 90 per cent of the suspects were males. The two rural jurisdictions were able to provide information on whether suspects were under the influence of alcohol or drugs at the time of the incident. Although the base numbers were quite small, the data showed that over 60 per cent of suspects were under the influence of alcohol or drugs at the time of the incident.

The final aspect examined relating to the characteristics of suspects was the proportion of suspects having criminal records and the nature of the records. It was observed that nationally, over 50 per cent of suspects involved in firearm crimes had

previous criminal records although no changes of note in this figure were observed over the period 1978 to 1981. On the other hand, of suspects that did have records, between 44 per cent and 50 per cent had been subject to five or more charges and this rate increased over the four years. Increases also were found in the percentage of suspects with criminal records who had prior records involving violent offences, but no major changes were found in the percentage rate of suspects with previous firearm offence records. It also was found that between 23 per cent and 29 per cent of suspects with records had been sentenced to at least one penitentiary term of two years or more, but no major changes over time were observed in this proportion.

NON CRIMINAL INCIDENTS WITH FIREARMS

1. Accidents With Firearms

Vital Statistics data from Statistics Canada indicate that the annual number of fatal firearm accidents from 1971 to 1980 declined from 145 to 75, a drop of 48 per cent. Controlling for increases in population, the annual per capita rates of fatal firearm accidents show that while the decline began prior to 1978, a further drop occurred after the introduction of the legislation. Further data on both fatal and non-fatal firearm accidents from the Hospital Morbidity Section of Statistics Canada also indicate lower rates of firearm accidents during the post-legislation period. A similar decrease also was observed in the rate of hunting accidents relative to the number of hunting licences sold.

2. Suicides with Firearms

The national and local data also show that the use of firearms in suicides decreased after the legislation. The national data indicate that the percentage of suicides committed with firearms steadily increased until 1977, and decreased after that time. The proportions with firearms in 1979 and 1980 (the last two years of data) were less than for any of the previous years for which data were available (since 1971). The data from the local city jurisdictions show a similar decrease after the introduction of the legislation.

In summary, the data on crime, accidents and suicides show that there has been a decrease in the use of firearms in these incidents since the legislation. However, various factors other than the legislation may have been responsible for these decreases, and a direct causal connection between the legislation and these changes cannot be made. Nevertheless, the consistency of these changes among the many different measures coincident with the legislation's introduction lead to the conclusion that the legislation did have a moderate impact on these incidents.

IMPLEMENTATION AND EFFECT OF LEGISLATIVE PROVISIONS

1. Screening

The Criminal Code categorizes firearms into three groups: prohibited weapons, possession of which by private individuals is barred absolutely; restricted weapons which are available only in specified circumstances and which require a registration certificate and, if applicable, a carrying permit; and other firearms (which this report refers to as unrestricted firearms), which are available with minimal conditions and which require a Firearms Acquisition Certificate (FAC). Screening is the process by which it is determined whether the applicant meets the criteria attached to the particular certificate or permit. The rates of issuance and refusals of FAC's, registration certificates and carrying permits were examined.

Firearms Acquisition Certificates (FAC's): Because FAC's are valid for five years, a decline in the number of FAC's issued was expected by 1981, the third year in which the system had been in effect. Nationally, the number of FAC's per 10,000 population declined from 104 in 1979, to 87 in 1980 and to 68 in 1981. The highest number of FAC's issued per 10,000 population were in the Yukon and the Northwest Territories and the lowest in Ontario and Prince Edward Island.

In all provinces, the rate of FAC refusals was low although there was some increase in the percentage of applications refused; from 0.39 per cent in 1979, to 0.52 per cent in 1980 and 0.60 per cent in 1981. The predominant reasons for FAC refusals appear to be those related to a criminal record or a history of violent behaviour.

An applicant refused a FAC is entitled to request a reference to a magistrate, essentially an appeal from the refusal. About eight per cent of FAC refusals were appealed over the three years 1979 to 1981, and about 50 per cent of these appeals were successful.

Registration Certificates: In order to acquire a registration certificate the applicant must be eighteen years of age, in possession of a valid FAC and meet one of the criteria for requiring restricted weapons set out in the legislation. The certificate is issued by the Commissioner of the R.C.M. Police, but the initial screening is conducted by the local registrar of firearms, usually located in the local police force.

November 1978 was declared a firearms amnesty period, and as a result of the amnesty over 40,000 firearms were submitted for the purpose of establishing or updating registration. The data on registration certificates issued subsequent to this time must be seen in this context.

Registration certificates are issued both for newly registered restricted weapons and the transfer of previously registered weapons. Probably as a result of the amnesty program, the rate of certificates issued for transfer purposes increased from 23 per 10,000 in 1978 to about 36 per 10,000 in 1980. But between 1980 and 1981 there was a sharp decline to 15 certificates per 10,000 population. Certificates issued for transfer constituted between 70 to 90 per cent of all certificates issued in the four years examined. The rate of first time certificates issued increased between 1978 and 1979; from eight to 13 per 10,000 population. This rate declined to three in 1980 and then increased to six per 10,000 population in 1981. Despite this increase, the rate of first-time registrations in 1981 remained below the 1978 level.

A dramatic decline in the numbers of registration certificates refused and revoked over the period 1978 to 1981 occurred; 168 refusals in 1978 compared to one in 1981; 93 revocations in 1978 compared to three in 1981. The large numbers in 1978 and 1979 again probably is due to the large volume of applications during the amnesty period, but the decline in 1980 and 1981 also may be due to the more rigorous screening and increased use of prohibition provisions subsequent to the legislation.

Carrying Permits: Nationally, no major changes were observed in the number or rate of carrying permits issued. From 1979 to 1981 about 12 carrying permits were issued per 10,000 population. About 75 per cent of these were issued for the purpose of target practice at a club and about 20 per cent for purposes related to occupation, e.g., security guards.

The percentage of carrying permit applications which were refused was very small and declined from 2.3 per cent in 1979 to 0.6 per cent in 1981.

Looking at the screening process as a whole, the increase in the rate of FAC refusals compared to the decline in the refusal rates for registration certificates and carrying permits suggests that the screening process has its greatest impact at the time of the applicant's first introduction to the system.

2. Sentencing

An important component of Bill C-51 was the increasing of the severity of criminal sanctions governing the misuse of firearms. One of the most important measures was the new offence of using a firearm while committing or attempting to commit an indictable offence, s.83. Conviction of a s.83 offence should incur a minimum jail sentence of one year and a mandatory firearms prohibition order.

Using the national fingerprint records from the R.C.M. Police (the F.P.S. data) and the local occurrence report data from the Vancouver, Ottawa and Quebec City police forces, the sentencing patterns for firearms offences from 1979 to 1981 were examined. In addition, using data from the Vancouver Police Force, the disposition of charges of robbery with offensive weapons (firearms and non-firearms) from 1976 to 1981 also was examined.

Changes in the Number of Firearms Charges: Nationally, the total number of firearms charges increased dramatically between 1979 and 1980 (by 31.0 per cent) and to a lesser extent between 1980 and 1981 (by 5.4 per cent).

Changes in the Disposition of Firearms Charges: Nationally, the percentage of charges resulting in "no conviction" remained constant over the three years examined, which suggests that the legislation did not lead to increasing numbers of charges for which there was insufficient evidence for convictions.

On the other hand, a moderate increase in the percentage of firearms convictions resulting in jail terms was found in 1980 and 1981 as compared to 1979. An examination of the dispositions of convictions for the offence of using a firearm in an indictable offence (s.83) indicated that in keeping with the mandatory jail term, over 90 per cent of such convictions incurred jail terms in all three years examined, and this percentage showed a slight increase over the time period; from 92.9 per cent in 1979 to 96.4 per cent in 1981.

Changes in the Jail Terms Imposed for Firearms Offences: Not only was an increase in the percentage of firearms convictions resulting in jail terms observed but an increase in the length of jail terms imposed was found. Nationally, the mean jail term of the aggregate of all firearms convictions (except s.83 offences) increased from 5.4 months in 1979 to 7.1 months in 1981. Furthermore, an increase was found in the percentage of convictions incurring jail terms of one year or more; from 15.5 per cent in 1979 to 21.9 per cent in 1981.

Changes in Consecutive Jail Terms: Another aspect of the new offence of use of a firearm in an indictable offence (s.83) is the mandatory provision that jail terms imposed upon conviction be consecutive to any jail terms imposed upon conviction of accompanying charges. Nationally, of s.83 jail terms imposed jointly with jail terms on accompanying charges, about 82 per cent were consecutive in 1979, which increased to about 87 per cent in 1980 and 1981. Given the mandatory provision in s.83, it is noted that 13 per cent of s.83 jail terms accompanied by multiple jail sentences were <u>not</u> consecutive.

Of the remaining firearms charges, there was some upward movement in the percentage of multiple and consecutive jail terms from 14.5 per cent in 1979 to 17.1 per cent in 1981.

The Use of s.83 Charges: A robbery committed with a firearm is an indictable offence, and accordingly should be accompanied by a s.83 charge. The national data (F.P.S.) indicated that about 90 per cent of robbery charges were accompanied by s.83 charges. However, this high rate may have been due to the fact that the only robberies included in this data base were those which also had some sort of firearm charge. Accordingly, the data from the local city jurisdictions probably provide a more accurate assessment of the relationship between s.83 and robbery charges, because these data bases included all robberies involving firearms, regardless of whether any firearm charges were laid. These data generally indicated that less than 50 per cent of firearm robbery charges had accompanying s.83 charges. The lack of s.83 charges may have been due to the fact that evidence was not always available to prove that the alleged firearm was not some form of imitation firearm. However, notwithstanding the relatively low incidence of joint s.83 and robbery charges, in each of the city jurisdictions the rate of joint charges was higher in 1981 than in 1979. A slowly increasing awareness of the mandatory provisions of s.83 on the part of police, Crown Attorneys and judges may also be occurring.

Effect of s.83 Minimum Jail Terms on Robbery Jail Terms: The minimum one year jail term contained in the s.83 offence may have been viewed by some members of the judiciary as an infringement of judicial discretion. In order to ascertain whether judges were subtracting the one year jail term from the jail term that might have been imposed on accompanying convictions, the jail terms imposed on convictions of charges of robbery with a firearm, accompanied and not accompanied by a s.83 charge, were examined. It was expected that if judges had compensated, less severe jail terms would have been imposed for the robbery convictions with an accompanying s.83 charge than those without a s.83 charge.

Overall, the data did not support this prediction. The percentage of robbery convictions with s.83 charges that resulted in jail terms was consistently higher than for robbery convictions without s.83 charges. This indicates that there was no systematic compensation in the severity of robbery sentences because of the mandatory s.83 jail term.

Sentences for Robberies With Offensive Weapons Before and After the Legislation: The analyses of the effect of the s.83 minimum jail term on robbery jail terms revealed that the average jail term for robberies increased from 1979 to 1981. In order to

assess whether this increase was related to the implementation of Bill C-51 or was part of a trend to impose stricter sentences for all robberies, the dispositions and jail terms incurred for robbery charges with offensive weapons in Vancouver from 1976 to 1981 were examined.

For firearm robbery convictions, there was a decrease in sentences of 2 to 5 years and an increase in sentences of five years or more after the legislation. The opposite pattern of findings occurred for robberies with other offensive weapons: there was an increase in the proportion of sentences of 2 to 5 years and a decrease in sentences of five years or more. For both groups, little change occurred with respect to the percentage sentenced to less than two years.

These data indicate that persons convicted of robbery with firearms were given longer jail terms after the legislation than before. They also indicate that the longer sentences were not part of a trend to stricter sentences for all robberies, because sentences of five years or more decreased for robberies with other offensive weapons after the legislation. During both time periods, robberies with firearms were more likely to result in longer jail sentences than those committed with other offensive weapons.

Impact of Previous Criminal Charges on Current Sentences: The data indicate clearly that suspects with previous criminal records have greater chances of going to jail on a current firearms-related conviction than those without records. If those records were for violent or firearms offences, the jail terms were for increasingly longer terms. Over the four-year period 1978 to 1981, the mean jail sentence for accused with previous firearm offence records was 11.1 months, compared to 7.9 months for those without. For those with previous records involving violence, the mean jail sentence was 10.0 months, compared to 7.9 months for those without violent offence records. Furthermore, the percentage of repeat firearms offence offenders incurring a jail term of one year or more increased from 28.2 per cent in 1978 to 35.4 per cent in 1981. These data show that a criminal record did have an impact on the current disposition, and in particular, that courts are dealing with repeat firearm offenders with greater severity.

3. Prohibition

The firearms control legislation provided for prohibition orders that can be issued by a court to prevent certain individuals from owning, possessing or having control of a firearm, ammunition or explosive substance for a specified number of

years. There are six prohibition categories, three of which arise subsequent to a conviction for a criminal offence (conviction prohibitions), and three which can occur in non-criminal situations (non-conviction prohibitions).

Conviction Prohibitions: Of the three conviction prohibitions, one is mandatory upon conviction for certain offences (s.98(1)). One of these offences is use of a firearm in an indictable offence (s.83). In order to assess the enforcement of this mandatory order the percentage of s.83 convictions incurring a prohibition order was examined.

It was found that nationally in the three years 1979 to 1981, more than 80 per cent of s.83 convictions did not incur the mandatory prohibition order. Although there were modest improvements over the three years, from 11.3 per cent in 1979 to 17.3 per cent in 1981, it is clear that mandatory prohibition orders are enforced infrequently. It may be that some Crown Attorneys and judges are unaware of the mandatory nature of s.98(1).

Non-Conviction Prohibitions: The first type of non-conviction prohibition order arises in situations where a peace officer has made an application to a magistrate on the grounds "that it is not desirable in the interests of the safety of the person against whom the order of prohibition is sought or of any other person" (pre-emptive prohibition). This type of prohibition is used most often in situations involving domestic and neighbour confrontations or unsafe storage habits. Due to the vagueness of procedural guidelines concerning the conduct of such a hearing, some reluctance to use the pre-emptive application procedure was found if the search and seizure procedure (noted below) could be used, but the section was useful in circumstances where no search and seizure had been conducted.

The second type of non-conviction prohibition arises on FAC references, that is, appeals. The legislation provides that if the refusal for a FAC is confirmed by the magistrate, a prohibition shall be ordered. The implementation of these types of mandatory orders appears to be very good.

The third type of non-conviction prohibition may be ordered pursuant to a hearing before a magistrate, held subsequent to a search and seizure of firearms by police when an order of forfeiture is sought. In such instances a prohibition order can be issued along with the forfeiture order. It was found that if the circumstances warranted an order for forfeiture of firearms, then most magistrates considered that a prohibition order also was justified.

4. Search and Seizure

Of the four categories of search and seizure which relate exclusively to firearms and other offensive weapons, two apply in circumstances of perceived danger where a criminal offence may not necessarily have occurred. Section 101(1) of the Criminal Code authorizes search and seizure with a warrant when there are reasonable grounds to believe "that it is not desirable in the interests of the safety of that person, or any other person" that the individual should have possession of any firearms. Search and seizure without a warrant is authorized by s.101(2) if there are reasonable grounds for believing that "the danger to the safety of that person or other persons is such that to proceed by way of an application (for a warrant) ... would be impracticable..."

Comprehensive data on firearms searches and seizures were not available because most police departments do not keep centralized records of such searches. Accordingly, no statements can be made as to the actual circumstances and frequency of s.101 searches and seizures, particularly those conducted without a warrant.

As a safeguard against abuse, the legislation provides that following all such searches, with or without a warrant, the Attorney General immediately shall make a return or report to a magistrate showing the grounds upon which the search was conducted. The use of returns appears to be limited. For the most part they seem to be made only if a seizure has occurred and a request for forfeiture was intended. If returns are made only where evidence was sufficient to support a forfeiture application, the protection afforded by the procedure becomes redundant.

On the other hand, if weapons are seized and forfeiture desired, the search and seizure hearings before the magistrate appear to run with relative smoothness and the percentage rate of forfeiture applications granted is high. The concept of prevention behind such hearings seems to be well recognized.

5. Safe Handling and Storage

Bill C-51 introduced a variety of measures to promote responsible and safe handling of firearms both by individuals and firearms businesses. The extent to which safe handling and storage practices are implemented is difficult to assess. The only practicable means available was to assess the number and disposition of criminal charges laid in relation to unsafe practices. An assessment of such charges revealed that with the exception of careless use of firearms, the number of charges under the Criminal Code sections governing safe handling and storage was quite small.

Nationally, the number of careless use charges increased between 1979 and 1980, but remained stable in 1981. Such charges constituted 16.7 per cent of total firearms charges in these three years. If a conviction occurred, careless use convictions were the least likely of the firearms offences examined to result in a jail term; about 20 per cent resulting in jail. Although these convictions were the most likely of the firearms offences to incur prohibition orders, less than 35 per cent did so.

The number of careless use charges probably reflects greater enforcement by police and Crown prosecutors. Notwithstanding the low percentage of convictions incurring jail terms, higher conviction and prohibition rates indicate that courts are responding to the emphasis on the promotion of safe handling of firearms found in Bill C-51.

6. **Regulation of Businesses**

As of January 1, 1979 businesses dealing in both restricted and non-restricted firearms were required to obtain a permit. This must be renewed annually. Nationally, the number of retail business permits issued for the purpose of selling unrestricted and restricted firearms remained quite stable in 1980 and 1981. The number of permits for wholesalers, manufacturers and gunsmiths increased between 1980 and 1981. Furthermore, the number of business permit refusals was very low. By 1981, only one refusal was recorded. Notwithstanding the new requirements for business permits and new requirements regarding storage and record keeping, the number of retail and business permits has remained constant.

CONCLUSIONS

Numerous modest changes in the rates of various types of firearms incidents and sentencing patterns occurred subsequent to the implementation of the legislation. The large number of these changes leads to the conclusion that the legislation did have a moderate impact on the use of firearms.

The principal findings of the study are:

1. **The Outcomes**

The proportion of violent crimes committed with firearms declined in the post-legislation period.

Where firearms were used in violent crime, there was an increasing trend for the firearm to be a handgun.

There has been a moderate displacement of firearms by other weapons in robberies.

There was strong relationship between alcohol and drug use and firearms misuse in the two rural jurisdictions.

Suspects with criminal records who were involved in crimes involving firearms tended increasingly to have more serious records.

Accidents with firearms were declining prior to 1978 but the legislation contributed to further downward trends.

Suicides with firearms declined moderately in the post-legislation period.

2. **The Processes**

Following 1979, courts imposed more severe sentences for firearms offences.

When convictions for the offence of use of a firearm in an indictable offence (s.83) occurred, the mandatory sentencing provisions tended to be enforced and the extent to which they were enforced increased over the three years 1979 to 1981.

Robberies with firearms resulted in longer jail sentences after the implementation of Bill C-51.

Following 1979, sentences for repeat firearms offenders were more severe.

The requirement for the mandatory imposition of prohibition orders following specified criminal convictions was seldom met.

The requirement that a return to a magistrate be made subsequent to a s.101 search and seizure was seldom met.

Recommendations

1) More precise procedural guidelines should be provided regarding the conduct of the various hearings provided in the legislation.

2) The application of the return procedure following a s.101 search and seizure needs to be more clearly delineated.

3) The mandatory nature of the s.98(1) prohibition order needs to be emphasized to Crown Attorneys and judges.

* * * *

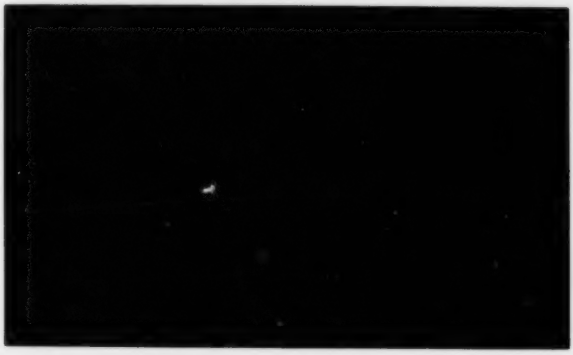
Solliciteur général Canada
Solicitor General Canada
Canada

RÉSUMÉ

L'ÉVALUATION DES MESURES LÉGISLATIVES CANADIENNES RELATIVES AU CONTRÔLE DES ARMES À FEU

Rapport final

Elisabeth Scarff
Decision Dynamics Corporation



Direction des programmes/Programs Branch
Division de la recherche/Research Division

L'ÉVALUATION DES MESURES LÉGISLATIVES CANADIENNES RELATIVES AU CONTRÔLE DES ARMES À FEU. RAPPORT FINAL

par

Elisabeth Scarff
Decision Dynamics Corporation

Résumé

Le rapport lui-même (n° de cat. JS22-56/1983F) peut être obtenu au prix de 8,00 $. Les commandes sont payables à l'avance par chèque ou mandat fait à l'ordre du Receveur général du Canada et doivent être adressées au Centre d'édition du gouvernement du Canada, Ottawa (Canada) K1A 0S9. Ajoutez 20% aux prix des livres à expédier hors du Canada.

Les opinions exprimées ici n'engagent que la Decision Dynamics Corporation et ne représentent pas nécessairement les idées ni la politique du Solliciteur général du Canada. Le contenu de la publication peut être reproduit avec mention de la source.

Publié avec l'autorisation de l'hon. Bob Kaplan, C.P., député, Solliciteur général du Canada. Cette publication peut être obtenue de la Division des communications, Direction des programmes, Solliciteur général Canada, Ottawa (Canada) K1A 0P8.

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1983

N° de cat. JS22-56/1983-1

ISBN 0-662-52601-5

RÉSUMÉ

INTRODUCTION

Le présent rapport a été préparé par la Decision Dynamics Corporation pour le compte du ministère du Solliciteur général du Canada. Il constitue le troisième et dernier rapport d'une évaluation de trois ans portant sur les dispositions relatives au contrôle des armes à feu prévues dans le Bill C-51, Bill adopté par le Parlement sous le titre de Loi de 1977 modifiant le Code criminel. La loi renfermait des modifications importantes aux dispositions du Code criminel régissant les armes à feu au Canada. La plupart des modifications sont entrées en vigueur le 1er janvier 1978. Elles comprenaient, entre autres, l'imposition de contrôles plus rigoureux sur la délivrance des certificats d'enregistrement nécessaires pour acquérir des armes à autorisation restreinte, comme des armes de poing, la création de nouveaux types d'ordonnances d'interdiction applicables aux armes à feu, l'autorisation de procéder, sans mandat, à des perquisitions et saisies même si une infraction criminelle n'a pas été nécessairement commise, la création de nouvelles infractions criminelles en matière d'armes à feu, et l'établissement de peines plus sévères pour l'utilisation d'armes à feu à des fins criminelles. Le 1er janvier 1979, entraient en vigueur de nouvelles dispositions obligeant les particuliers à obtenir une Autorisation d'acquisition d'arme à feu (AAAF) pour acquérir une arme à feu et exigeant des entreprises d'armes à feu, tant à autorisation restreinte qu'à autorisation non restreinte, et de munitions qu'elles obtiennent un permis d'exploitation d'entreprise.

MÉTHODOLOGIE

Les dispositions relatives au contrôle des armes à feu ont pour objectifs: de limiter l'accès aux armes à feu de personnes qui pourraient les utiliser de façon dangereuse ou irresponsable; de réduire l'utilisation des armes à feu à des fins criminelles; et de promouvoir le maniement, l'entreposage et l'utilisation sécuritaires des armes à feu. Deux méthodes ont été utilisées pour déterminer si ces objectifs étaient atteints:

- l'analyse des résultats, qui a examiné les fluctuations dans le nombre de crimes, d'accidents et de suicides mettant en cause une arme à feu depuis l'adoption des mesures législatives; et

- l'analyse des procédés, qui a examiné l'application et l'effet des procédures et pratiques prévues dans la loi, c'est-à-dire filtrage, peines imposées, ordonnances d'interdiction, perquisition et saisie, maniement et entreposage sécuritaires des armes à feu et règlements concernant les entreprises.

Les données ont été recueillies auprès de sources fédérales, provinciales et locales. Les données fédérales ou nationales comprenaient des renseignements sur les peines contenus dans les dossiers sur les empreintes digitales tenus par la GRC (données S.E.D.), des renseignements sur les accidents et les crimes fournis par Statistique Canada, et des données sur la criminalité au Canada compilées par le Centre canadien de la statistique juridique.

Les données provinciales ont été fournies par les chefs provinciaux/territoriaux des préposés aux armes à feu (CPPAF). Les coordonnateurs provinciaux des programmes de sécurité du chasseur ont fourni des données sur les accidents de chasse. A l'échelle locale, sept services de police, soit les services de police de Vancouver, Calgary, Ottawa, Québec et Toronto, et des divisions choisies de la GRC en Nouvelle-Écosse et en Saskatchewan ont fourni des données sur des incidents impliquant des armes à feu, ainsi que sur les certificats et permis délivrés.

Dans certains cas, les répercussions de la législation ont été évaluées au moyen d'une comparaison des données recueillies avant et après l'adoption de la loi. Lorsque seules des statistiques sur les incidents survenus après l'adoption des mesures législatives étaient disponibles, les tendances ont été analysées pour déterminer les changements qui s'étaient produits depuis l'entrée en vigueur de la loi.

CRIMES COMMIS À L'AIDE D'UNE ARME À FEU

Deux aspects de ces crimes ont été examinés: leur fréquence, et les caractéristiques des incidents et des suspects.

1. Fréquence des crimes commis à l'aide d'une arme à feu

Deux catégories de données ont été utilisées pour cette analyse: les statistiques nationales sur les meurtres et les vols qualifiés du Centre canadien de la statistique juridique, et les données des services de police de Vancouver (1975-1981), Calgary (1977-1981), Toronto (1974-1981) et Ottawa (1976-1981), toutes appelées ici statistiques sommaires. En nous servant de ces données, nous avons comparé la proportion de crimes choisis commis à l'aide d'une arme à feu avant et après l'adoption de la loi.

Le premier type de crime examiné a été le meurtre. A l'échelle nationale, le nombre de meurtres commis à l'aide d'une arme à feu et le taux par habitant ont augmenté régulièrement de 1961 à 1975, puis ont diminué constamment depuis cette date. En fait, de 1978 à 1981, la proportion de meurtres commis à l'aide d'une arme à feu a été la plus faible qu'elle l'avait été depuis

1962. Toutefois, probablement en raison du petit nombre d'incidents, l'analyse des homicides commis à l'aide d'une arme à feu dans les villes de l'échantillon n'a pas révélé une baisse constante (une diminution considérable a été enregistrée seulement à Vancouver).

La deuxième catégorie de crimes examinée a été le meurtre dans les quatre villes de l'échantillon. Dans chaque cas, la proportion de meurtres commis à l'aide d'une arme à feu a diminué après l'entrée en vigueur de la loi. A Vancouver, des armes à feu ont été utilisées dans 51 pour cent des tentatives de meurtre perpétrées au cours des années pour lesquelles des données étaient disponibles avant la législation (1975-1977), mais seulement dans 27 pour cent de 1978 à 1981. A Toronto, ce pourcentage a chuté de 41 pour cent qu'il était avant l'entrée en vigueur de la loi à 31 pour cent après; à Ottawa, de 60 à 41 pour cent; et à Calgary, de 48 à 39 pour cent.

Le recours aux armes à feu dans les cas de viol et d'attentat à la pudeur, de voies de fait et de coups et blessures a également été examiné. L'utilisation des armes à feu dans ces catégories de crimes a été relativement restreinte, et nous n'avons observé aucun changement réel avant et après la législation.

De tous les crimes examinés, c'est dans la perpétration de vols qualifiés que les armes à feu ont été le plus souvent utilisées. Les données nationales à ce sujet pour les années allant de 1977 à 1981 ont révélé que le nombre total de vols qualifiés commis à l'aide d'une arme à feu avait augmenté au cours de cette période. Toutefois, cette augmentation a été inférieure à celle que l'on a relevée dans le nombre total de vols qualifiés. En effet, bien que ce nombre ait augmenté de 35 pour cent environ, celui des vols qualifiés mettant en cause une arme à feu n'a augmenté que d'à peu près 20 pour cent; par contre, le recours à d'autres armes offensives dans la perpétration de vols qualifiés a enregistré une hausse d'environ 63 pour cent. Exprimées en pourcentage du nombre total de vols qualifiés, les armes à feu ont été utilisées dans 38,5 pour cent des vols qualifiés en 1977, et 34,4 pour cent en 1981.

Les données sur les vols qualifiés fournies par les quatre villes de l'échantillon ont révélé que le recours aux armes à feu avait diminué partout, sauf à Ottawa. Le pourcentage des vols qualifiés commis à l'aide d'une arme à feu à Vancouver est passé de 20 pour cent qu'il était au cours des trois années précédant la législation à 13 pour cent au cours des quatre années qui ont suivi. Si l'on compare, à Toronto, la période de quatre ans avant et après l'entrée en vigueur de la législation sur les armes à feu en 1978, le pourcentage de vols qualifiés de cette

catégorie est passé de 23 pour cent à 19 pour cent. A Calgary, malgré une augmentation de leur nombre absolu au cours de la période qui a suivi l'adoption de la loi, le pourcentage de ces vols a baissé légèrement, soit de 45 pour cent qu'il était en 1977 à 42 pour cent dans les quatre années allant de 1978 à 1981.

Nous avons relevé une tendance contraire à Ottawa, où tous les vols qualifiés et vols qualifiés commis à l'aide d'une arme à feu ont régulièrement augmenté, tant en nombres absolus que proportionnellement (de 25 à 33 pour cent). L'augmentation a été la plus marquée dans les quatre années allant de 1978 à 1981, le nombre de vols qualifiés commis à l'aide d'une arme à feu ayant plus que doublé.

Les vols qualifiés au Canada sont de plus en plus fréquents. Par contre, à l'échelle nationale et dans trois des quatre villes de l'échantillon, il s'est produit une baisse dans le pourcentage de vols qualifiés mettant en cause une arme à feu au cours des quatre années qui ont suivi l'adoption de la loi.

Les données nationales sur les infractions relatives à l'utilisation d'une arme offensive ont révélé que le nombre d'infractions commises à l'aide d'une arme à autorisation restreinte a augmenté de 1977 à 1978. Toutefois, nous n'avons pu déterminer dans quelle mesure l'arme utilisée était une arme à feu.

Ce n'est pas le cas pour Vancouver et Toronto, où les données nous ont permis d'établir que le pourcentage des infractions relatives à l'utilisation d'une arme, plus particulièrement d'une arme à feu, a diminué après l'adoption de la loi. A Vancouver, ce pourcentage a chuté de 33 pour cent qu'il était avant à 18 pour cent après; à Toronto, il est passé de 35 à 28 pour cent.

Pour résumer, malgré les anomalies comme celles qui ont été relevées dans le cas des vols qualifiés à Ottawa, l'utilisation proportionnelle des armes à feu, dans la perpétration des infractions criminelles examinées, a diminué légèrement au cours de la période qui a suivi l'entrée en vigueur des mesures législatives. En outre, comme toute diminution dans la proportion des crimes commis à l'aide d'une arme à feu devrait entraîner une augmentation correspondante dans la proportion des crimes commis par d'autres moyens, les données indiquent généralement que l'utilisation relative d'autres armes a augmenté après la législation. Les données de Vancouver et de Toronto sur l'utilisation des couteaux en particulier montrent également que la proportion d'homicides et de tentatives de meurtre (mais, de façon générale, non dans le cas des autres catégories de crimes) commis

à l'aide de couteaux a augmenté après l'entrée en vigueur de la loi. Dans la plupart des cas, des contrôles plus rigoureux sur l'utilisation des armes à feu auraient eu un effet de déplacement, les crimes commis à l'aide d'autres armes étant de plus en plus nombreux.

2. Caractéristiques des crimes commis à l'aide d'une arme à feu

Alors que les données indiquent, de façon générale, que la proportion des crimes commis avec tous les genres d'armes à feu combinés a diminué depuis l'adoption des mesures législatives, il est moins évident qu'une baisse semblable se soit produite dans l'utilisation des armes de poing. Par conséquent, lorsqu'une arme à feu était utilisée, il était de plus en plus probable que cette arme soit une arme de poing. La législation aurait donc eu le plus d'effet sur les armes à autorisation non restreinte, par exemple les fusils et les carabines. Toutefois, quoique une arme de poing était le type d'arme à feu le plus souvent utilisé dans les vols qualifiés, on y avait beaucoup moins recours dans la perpétration d'autres crimes.

Le type le plus fréquent d'incident impliquant une arme à feu dans les villes de l'échantillon était le vol qualifié, et normalement plus de 70 pour cent de ces incidents survenaient dans les locaux d'entreprises. En ce qui concerne les infractions relatives à l'utilisation d'une arme à feu à domicile, il s'est produit une baisse dans les quatre villes entre 1979 et 1980, mais seulement deux d'entre elles ont maintenu cette baisse jusqu'en 1981.

L'analyse des caractéristiques des suspects accusés d'infractions en matière d'armes à feu a révélé qu'ils avaient normalement entre 16 et 24 ans dans le cas des vols qualifiés, mais que des personnes plus âgées étaient de plus en plus impliquées dans les autres catégories de crimes. Plus de 90 pour cent des suspects étaient de sexe masculin. Les deux régions rurales ont pu fournir des renseignements permettant de déterminer si les suspects étaient sous l'influence de l'alcool ou de drogues au moment de l'incident. Bien que les nombres de base étaient assez petits, les données ont révélé que c'était le cas dans plus de 60 pour cent des incidents.

Le dernier aspect examiné au sujet des caractéristiques des suspects a été la proportion de suspects ayant un casier judiciaire et la nature de leur dossier. L'examen a montré qu'à l'échelle nationale plus de 50 pour cent des suspects impliqués dans des crimes commis à l'aide d'une arme à feu avaient un casier judiciaire, bien que ce chiffre n'ait pas beaucoup changé au cours de la période allant de 1978 à 1981. Par contre, sur les suspects qui avaient effectivement un casier judiciaire, de

44 pour cent à 50 pour cent avaient déjà eu au moins cinq accusations portées contre eux, et ce pourcentage a augmenté au cours des quatre années. Nous avons également relevé des augmentations dans le pourcentage des suspects dont le casier judiciaire faisait état de crimes de violence, mais aucun changement important dans le pourcentage des suspects accusés d'infractions antérieures relatives à l'utilisation d'une arme à feu. En outre, de 23 pour cent à 29 pour cent des suspects ayant un casier judiciaire avaient été condamnés à au moins une peine d'emprisonnement de deux ans ou plus, mais cette proportion n'a pas beaucoup changé au fil des ans.

INCIDENTS COMPORTANT L'UTILISATION D'ARMES À FEU À DES FINS NON CRIMINELLES

1. Accidents imputables à une arme à feu

Les données fournies par la Section des statistiques de l'état civil de Statistique Canada indiquent que, de 1971 à 1980, le nombre annuel d'accidents mortels imputables à une arme à feu a diminué de 145 à 75, soit une baisse de 48 pour cent. Si l'on tient compte de la croissance de la population, le taux annuel par habitant de ces accidents révèle que même si cette tendance à la baisse a commencé avant 1978, elle s'est maintenue après l'adoption de la loi. D'autres données sur les accidents tant mortels que non mortels imputables à l'utilisation d'une arme à feu fournies par la Section de la morbidité hospitalière de Statistique Canada révèlent également que les taux de ces accidents ont diminué au cours de la période qui a suivi l'adoption des mesures législatives. Une diminution semblable a également été relevée dans le taux des accidents de chasse par rapport au nombre de permis de chasse vendus.

2. Suicides commis à l'aide d'une arme à feu

Les données nationales et locales montrent également que le recours aux armes à feu dans les cas de suicide a diminué après la législation. Les données nationales indiquent que le pourcentage des suicides commis à l'aide d'une arme à feu a augmenté régulièrement jusqu'en 1977, puis a diminué depuis cette date. La proportion de ces cas en 1979 et 1980 (les deux dernières années des données) a été plus faible qu'elle ne l'avait été au cours de n'importe quelle des années antérieures pour lesquelles des données étaient disponibles (depuis 1971). Les données des villes de l'échantillon révèlent une baisse semblable après l'adoption de la loi.

Pour résumer, les données sur les crimes, les accidents et les suicides révèlent que les armes à feu sont moins souvent impliquées dans des incidents de ce genre depuis la législation.

Toutefois, comme cette tendance peut être attribuable à plusieurs facteurs autres que la loi, il est impossible d'établir un lien causal direct entre l'adoption de celle-ci et ces changements. Il reste que leur cohérence, pour ce qui est des nombreuses mesures différentes qui ont été prises au moment de l'adoption de la loi, nous porte à conclure que celle-ci a eu un effet modéré sur les incidents de ce genre.

APPLICATION ET EFFET DES MESURES LÉGISLATIVES

1. Processus de filtrage

Le Code criminel répartit les armes à feu en trois catégories: les armes prohibées, dont la possession est absolument interdite au simple citoyen, les armes à autorisation restreinte, qui ne sont accessibles que dans des circonstances bien précises et pour lesquelles il faut obtenir un certificat d'enregistrement et, au besoin, un permis de port d'armes, et les autres armes à feu (appelées ici armes à feu à autorisation non restreinte), qui sont plus facilement accessibles moyennant certaines conditions minimales et pour lesquelles il faut obtenir une Autorisation d'acquisition d'arme à feu (AAAF). Le processus de filtrage vise à déterminer si l'auteur de la demande satisfait aux critères dont est assorti le certificat ou permis en cause. Les taux de délivrance et de refus d'AAAF, de certificats d'enregistrement et de permis de port d'armes ont été examinés.

Autorisations d'acquisition d'armes à feu (AAAF): Comme les AAAF sont valables pour cinq ans, on s'attendait à ce que le nombre d'AAAF délivrées ait diminué en 1981, troisième année où le système a été en vigueur. A l'échelle nationale, le nombre d'AAAF par 100 000 habitants est passé de 104 en 1979 à 87 en 1980 et 68 en 1981. Le nombre le plus élevé d'AAAF délivrées par 100 000 habitants a été enregistré au Yukon et dans les Territoires du Nord-Ouest, et le nombre le plus faible en Ontario et dans l'Île-du-Prince-Édouard.

Le taux de refus a été faible dans toutes les provinces, quoique le pourcentage de refus ait augmenté quelque peu, soit de 0,39 pour cent qu'il était en 1979 à 0,52 pour cent en 1980 et 0,60 pour cent en 1981. Les principales raisons invoquées pour refuser une AAAF ont été, semble-t-il, l'existence d'un casier judiciaire ou des antécédents de violence.

Les personnes qui se voient refuser une AAAF ont le droit de demander que leur cas soit renvoyé à un magistrat, ce qui équivaut essentiellement à en appeler du refus. Environ 8 pour cent des refus d'AAAF ont fait l'objet d'un appel au cours des trois années allant de 1979 à 1981, et dans environ 50 pour cent des cas, les appelants ont eu gain de cause.

Certificats d'enregistrement: Pour pouvoir obtenir un certificat d'enregistrement, le demandeur doit être âgé de 18 ans, avoir déjà une AAAF valide et satisfaire à l'un des critères régissant l'acquisition d'armes à autorisation restreinte prévus dans la loi. Le certificat est délivré par le Commissaire de la GRC, mais le filtrage initial est effectué par le registraire local des armes à feu, qui travaille normalement avec le service de police local.

Novembre 1978 a été déclaré délai d'amnistie à l'égard des armes à feu, et à la suite de l'amnistie, plus de 40 000 armes à feu ont été remises dans le but d'obtenir l'enregistrement ou de le renouveler. Les données sur les certificats d'enregistrement délivrés après cette période doivent être examinées dans ce contexte.

Les certificats d'enregistrement sont délivrés aussi bien pour les armes à autorisation restreinte enregistrées pour la première fois que pour le transfert d'armes déjà enregistrées. Probablement en raison du programme d'amnistie, le taux des certificats délivrés à des fins de transfert a augmenté de 23 par 10 000 habitants qu'il était en 1978 à environ 36 par 10 000 en 1980. Toutefois, il a diminué rapidement entre 1980 et 1981, s'établissant à 6 certificats par 10 000 habitants. Les certificats délivrés à des fins de transfert ont représenté entre 70 et 90 pour cent de tous les certificats délivrés au cours des quatre années examinées. Le taux des certificats délivrés pour la première fois a augmenté entre 1978 et 1979, soit de 8 à 13 par 10 000 habitants. Il a diminué à 3 en 1980, puis augmenté à 6 par 10 000 habitants en 1981. Malgré cette augmentation, il est demeuré inférieur, en 1981, au taux enregistré en 1978.

Le nombre de certificats d'enregistrement refusés et révoqués a diminué énormément au cours de la période allant de 1978 à 1981, soit 168 refus en 1978 comparativement à un en 1981, et 93 révocations en 1978 contre trois en 1981. Ici encore, le nombre élevé enregistré en 1978 et 1979 est probablement attribuable à la forte quantité de demandes durant la période d'amnistie, mais la baisse en 1980 et 1981 peut également être due au filtrage plus rigoureux et au recours accru aux ordonnances d'interdiction après l'adoption de la loi.

Permis de port d'armes: A l'échelle nationale, le nombre et le taux des permis de port d'armes délivrés n'ont pas beaucoup changé. De 1979 à 1981, une douzaine de permis de port d'armes ont été délivrés par 10 000 habitants. Environ 75 pour cent de ces permis ont été délivrés pour le tir à la cible dans un club, et environ 20 pour cent pour des motifs reliés à la profession, par ex. les gardiens de sécurité.

Le pourcentage des demandes de permis de port d'armes qui ont été refusées a été négligeable et est passé de 2,3 pour cent en 1979 à 0,6 pour cent en 1981.

Si l'on examine le processus de filtrage dans son ensemble, l'augmentation du taux des refus d'AAAF, comparée à la baisse des taux de refus de certificats d'enregistrement et des permis de port d'armes, nous porte à croire que le processus de filtrage a le plus d'impact au moment où le demandeur a son premier contact avec le système.

2. **Sentences**

Un élément important du Bill C-51 a été l'imposition de sanctions plus sévères pour le mauvais usage d'armes à feu. L'une des plus importantes mesures a été la création d'une nouvelle infraction, soit l'utilisation d'une arme à feu lors de la perpétration ou de la tentative de perpétration d'un acte criminel (art.83). Toute personne reconnue coupable d'une infraction en vertu de l'article 83 devrait se voir imposer une peine d'emprisonnement d'au moins un an et faire l'objet d'une ordonnance d'interdiction obligatoire.

Les tendances du prononcé des peines en matière d'infractions reliées aux armes à feu, pour les années allant de 1979 à 1981, ont été examinées au moyen des dossiers nationaux de la GRC sur les empreintes digitales (données S.E.D.) et des données des rapports d'infraction des services de police de Vancouver, Ottawa et Québec. En outre, nous avons analysé, à l'aide de données fournies par le service de police de Vancouver, les décisions rendues de 1976 à 1981 relativement à des accusations de vol qualifié mettant en cause des armes offensives (armes à feu et autres armes).

Changements dans le nombre d'accusations relatives à l'utilisation d'une arme à feu: A l'échelle nationale, le nombre total d'accusations relatives à l'utilisation d'une arme à feu a augmenté énormément entre 1979 et 1980 (de 31 pour cent) et, dans une mesure moindre, entre 1980 et 1981 (de 5,4 pour cent).

Changements dans les décisions rendues à la suite d'accusations relatives à l'utilisation d'une arme à feu: A l'échelle nationale, le pourcentage des accusations qui ont abouti à une "non-condamnation" est demeuré stable au cours des années examinées, ce qui nous porte à croire que la loi n'a pas entraîné une augmentation du nombre d'accusations à l'égard desquelles il n'y avait pas suffisamment de preuves pour justifier une condamnation.

Par contre, le pourcentage des condamnations en matière d'armes à feu qui ont entraîné une peine d'emprisonnement a augmenté modérément en 1980 et 1981 par rapport à 1979. Un examen des peines imposées relativement à des condamnations liées à l'utilisation d'une arme à feu lors de la perpétration d'un acte criminel (art. 83) a révélé que, conformément à la disposition prévoyant l'imposition obligatoire d'une peine d'emprisonnement, plus de 90 pour cent de ces condamnations ont donné lieu à une peine d'emprisonnement pendant les trois années examinées, et que ce pourcentage a augmenté légèrement au cours de la période, soit de 92,9 pour cent qu'il était en 1979 à 96,4 pour cent en 1981.

Changements dans les peines d'emprisonnement imposées pour des infractions relatives à des armes à feu: Non seulement le pourcentage des condamnations en matière d'armes à feu qui ont donné lieu à une peine d'emprisonnement a-t-il augmenté, mais les peines imposées ont été plus longues. A l'échelle nationale, la durée moyenne des peines pour toutes les condamnations regroupées (à l'exception des infractions prévues à l'article 83) est passée de 5,4 mois en 1979 à 7,1 mois en 1981. En outre, le pourcentage des condamnations ayant entraîné des peines d'emprisonnement d'un an ou plus a connu une hausse, passant de 15,5 pour cent en 1979 à 21,9 pour cent en 1981.

Changements dans les peines d'emprisonnement consécutives: Un autre aspect de la nouvelle infraction que constitue l'utilisation d'une arme à feu lors de la perpétration d'un acte criminel (article 83) est la disposition obligatoire portant que les peines d'emprisonnement imposées à la suite d'une condamnation doivent être purgées consécutivement à toute autre peine imposée pour une autre infraction connexe. A l'échelle nationale, sur les peines d'emprisonnement imposées en vertu de l'article 83 parallèlement à des peines pour des infractions connexes, environ 82 pour cent étaient des peines consécutives en 1979, comparativement à 87 pour cent en 1980 et 1981. Étant donné le caractère obligatoire de la disposition prévue à l'article 83, nous notons que 13 pour cent des peines imposées en vertu de cet article qui s'accompagnaient de peines multiples n'étaient pas consécutives.

En ce qui concerne les autres accusations relatives aux armes à feu, il s'est produit une tendance à la hausse dans le pourcentage des peines multiples et consécutives, ce pourcentage passant de 14,5 pour cent en 1979 à 17,1 pour cent en 1981.

Accusations portées en vertu de l'article 83: Un vol qualifié commis à l'aide d'une arme à feu constitue un acte criminel et, par conséquent, devrait faire l'objet d'une accusation en vertu de l'article 83. Les données nationales (S.E.D.)

ont révélé qu'environ 90 pour cent des accusations de vol qualifié s'accompagnaient d'une accusation de ce genre. Toutefois, ce taux élevé est peut-être attribuable au fait que les seuls vols qualifiés inclus dans cette base de données étaient ceux auxquels s'ajoutait une accusation quelconque relative aux armes à feu. Par conséquent, les bases de données des villes de l'échantillon donnent probablement une idée plus exacte du rapport entre l'article 83 et les accusations de vol qualifié, car elles comprennent tous les vols qualifiés mettant en cause des armes à feu, que des accusations relatives aux armes à feu aient ou non été portées. De façon générale, les données ont révélé que moins de 50 pour cent des accusations de vol qualifié avec arme à feu s'accompagnaient d'une accusation en vertu de l'article 83. Il se peut que ce faible pourcentage soit attribuable au fait qu'il n'y avait pas toujours suffisamment de preuves pour prouver que l'arme à feu en cause n'était pas une imitation quelconque. Toutefois, malgré la fréquence relativement faible des accusations de vol qualifié assorties d'une accusation en vertu de l'article 83, dans chacune des villes de l'échantillon le taux des accusations conjointes a été plus élevé en 1981 qu'en 1979. Il se peut également que la police, les procureurs de la Couronne et les juges deviennent petit à petit plus conscients des dispositions obligatoires de l'article 83.

Effet de la peine d'emprisonnement minimale prévue à l'article 83 sur les peines imposées pour les vols qualifiés: Certains membres de la magistrature ont peut-être considéré que la peine d'emprisonnement minimale d'un an prévue à l'article 83 constituait une atteinte à leur pouvoir discrétionnaire. Afin de déterminer si les juges soustrayaient cette peine de la peine qui aurait pu être imposée pour des infractions connexes, nous avons examiné les peines imposées pour des condamnations relatives à des vols qualifiés commis à l'aide d'une arme à feu, s'accompagnant ou non d'une accusation en vertu de l'article 83. Si les juges avaient effectivement compensé, on aurait pu s'attendre à ce que des peines d'emprisonnement moins sévères soient imposées à la suite de condamnations pour vol qualifié qui s'accompagnaient d'une accusation portée en vertu de l'article 83 que dans le cas de celles qui ne s'accompagnaient pas d'une telle accusation.

Dans l'ensemble, les données n'ont pas confirmé cette hypothèse. Le pourcentage des condamnations pour vol qualifié assorties d'accusations portées en vertu de l'article 83, qui ont donné lieu à des peines d'emprisonnement, a toujours été plus élevé que celui des condamnations auxquelles ne s'ajoutait pas une accusation aux termes dudit article. Cette situation nous porte à croire qu'il n'y a pas eu compensation systématique pour ce qui est de la sévérité des peines imposées à la suite de vols qualifiés en raison de la peine d'emprisonnement obligatoire prévue à l'article 83.

Peines imposées pour les vols qualifiés commis à l'aide d'une arme offensive, avant et après l'adoption de la loi: L'analyse de l'effet de la peine minimale d'emprisonnement prévue à l'article 83 sur les peines imposées pour des vols qualifiés a révélé que la durée moyenne de ces peines a augmenté de 1979 à 1981. Afin de déterminer si cette augmentation était attribuable à l'entrée en vigueur du Bill C-51, ou si elle suivait une tendance vers des peines plus sévères pour les vols qualifiés de tous genres, nous avons examiné les décisions rendues et les peines d'emprisonnement imposées à Vancouver de 1976 à 1981 relativement à des vols qualifiés commis à l'aide d'armes offensives.

En ce qui concerne les condamnations relatives à des vols qualifiés commis à l'aide d'une arme à feu, le nombre de peines de deux à cinq ans a diminué et celui des peines de cinq ans ou plus a augmenté après l'entrée en vigueur de la loi. Une tendance contraire s'est manifestée dans les vols qualifiés commis à l'aide d'autres armes offensives: la proportion des peines de deux à cinq ans a augmenté, et celle des peines de 5 ans ou plus a diminué. Pour les deux groupes, le pourcentage des peines de moins de deux ans a peu changé.

Ces données indiquent que les personnes reconnues coupables de vols qualifiés mettant en cause des armes à feu se sont vu imposer des peines d'emprisonnement plus longues après la promulgation de la loi. Elles révèlent également que les peines plus longues ne suivaient pas une tendance vers des peines plus sévères pour les vols qualifiés de tous genres, car les peines de cinq ans ou plus imposées pour des vols qualifiés commis à l'aide d'autres armes offensives ont diminué après l'adoption de la loi. Au cours des deux périodes, il était plus probable que les vols qualifiés mettant en cause des armes à feu entraînent des peines d'emprisonnement plus longues que ceux qui étaient commis à l'aide d'autres armes offensives.

Influence de l'existence d'un casier judiciaire sur les peines courantes: Les données indiquent clairement que les suspects qui ont déjà un casier judiciaire sont plus susceptibles de se voir imposer une peine d'emprisonnement pour une condamnation courante relative aux armes à feu que ceux qui n'en ont pas. Lorsque ces dossiers avaient trait à des crimes de violence ou des infractions en matière d'armes à feu, les peines d'emprisonnement devenaient de plus en plus longues. Au cours de la période de quatre ans, soit de 1978 à 1981, la durée moyenne des peines imposées à des accusés qui avaient déjà été reconnus coupables d'infractions mettant en cause des armes à feu était de 11,1 mois comparativement à 7,9 mois pour les autres. Pour ceux qui avaient déjà été reconnus coupables de crimes de violence, la durée moyenne de la peine était de 10 mois, comparativement à

7,9 mois pour ceux qui n'avaient pas commis de crime de violence antérieurement. En outre, le pourcentage des infracteurs qui avaient déjà commis des infractions liées aux armes à feu et qui se voyaient imposer une peine d'emprisonnement d'un an ou plus a augmenté de 28,2 pour cent qu'il était en 1978 à 35,4 pour cent en 1981. Ces données révèlent que l'existence d'un casier judiciaire a effectivement eu un effet sur les décisions courantes et, en particulier, que les tribunaux sont plus sévères à l'égard des infracteurs qui récidivent.

3. Interdiction

La législation sur le contrôle des armes à feu prévoyait des ordonnances d'interdiction pouvant être délivrées par un tribunal pour empêcher certaines personnes d'avoir en leur possession ou d'utiliser une arme à feu, des munitions ou une substance explosive pendant un certain nombre d'années. Il y a six catégories d'interdictions, dont trois peuvent être imposées lorsque l'accusé a été reconnu coupable d'un acte criminel (ordonnances résultant de déclarations de culpabilité), et trois qui peuvent être utilisées dans des circonstances non criminelles (interdictions ne découlant pas de déclarations de culpabilité).

Interdictions résultant de déclarations de culpabilité: Sur les trois interdictions résultant de déclarations de culpabilité, une doit être prononcée lorsque l'accusé est reconnu coupable de certaines infractions [article 98(1)]. L'une de ces infractions est l'utilisation d'une arme à feu lors de la perpétration d'un acte criminel (article 83). Afin de déterminer dans quelle mesure cette ordonnance obligatoire est imposée, nous avons examiné le pourcentage des condamnations en vertu de l'article 83 qui ont entraîné une ordonnance d'interdiction.

A l'échelle nationale, pendant les trois années allant de 1979 à 1981, plus de 80 pour cent des condamnations en vertu de l'article 83 n'ont pas donné lieu à une ordonnance d'interdiction obligatoire. Bien que la situation se soit quelque peu améliorée au cours de ces trois années, le pourcentage passant de 11,3 pour cent en 1979 à 17,3 pour cent en 1981, il est clair que les ordonnances d'interdiction obligatoires ne sont pas souvent imposées. Il se peut que certains procureurs de la Couronne et juges ne soient pas encore conscients du caractère obligatoire de l'article 98(1).

Interdictions ne découlant pas de déclarations de culpabilité: Le premier type d'interdiction ne découlant pas de déclarations de culpabilité s'applique aux situations où un agent de la paix présente une demande à un magistrat pour les motifs "qu'il ne serait pas souhaitable pour la sécurité de la personne ainsi visée, ni pour celle d'autrui" qu'elle ait en sa possession une arme à feu (ordonnance d'interdiction préventive). Ce genre

d'ordonnance est le plus souvent utilisé dans les cas de querelles familiales, de querelles entre voisins ou de l'entreposage peu sécuritaire des armes. Comme les règles de procédure régissant la tenue des auditions connexes sont assez vagues, nous avons découvert que l'on hésitait à avoir recours à l'ordonnance d'interdiction préventive lorsque l'on pouvait utiliser la procédure de perquisition et saisie (décrite ci-après). Mais l'article était utile dans les circonstances où il n'y avait pas eu perquisition et saisie.

Le deuxième type d'interdiction ne découlant pas de déclarations de culpabilité a trait à des renvois (AAAF), c'est-à-dire des appels. En vertu de la loi, si le magistrat confirme le refus d'une AAAF, une ordonnance d'interdiction doit être rendue. Les ordonnances obligatoires de ce genre sont, semble-t-il, très bien appliquées.

Le troisième type d'interdiction ne découlant pas de déclarations de culpabilité peut être émis au terme d'une audition devant un magistrat tenue à la suite d'une perquisition où des armes à feu ont été saisies par la police, lorsqu'une ordonnance de confiscation est demandée. Dans ces cas, une ordonnance d'interdiction peut être imposée en même temps que l'ordonnance de confiscation. Nous avons découvert que lorsque les circonstances justifiaient une ordonnance de confiscation d'armes à feu, la plupart des magistrats estimaient qu'une ordonnance d'interdiction était également justifiée.

4. Perquisition et saisie

Sur les quatre catégories de perquisition et saisie visant exclusivement les armes à feu et d'autres armes offensives, deux s'appliquent à des situations de danger appréhendé où un acte criminel n'a peut-être pas nécessairement été commis. En vertu du paragraphe 101(1) du Code criminel, la perquisition et la saisie avec mandat sont autorisées lorsqu'il existe des motifs raisonnables de croire "qu'il n'est pas souhaitable pour la sécurité de cette personne ou pour celle d'autrui" que ladite personne ait en sa possession une arme à feu, quelle qu'elle soit. Le paragraphe 101(2) prévoit que la perquisition et la saisie sans mandat sont autorisées lorsqu'il existe également des motifs raisonnables de croire "que le danger pour la sécurité de cette personne ou d'autrui est tel qu'il serait impraticable de procéder par voie de demande... (pour obtenir un mandat)".

Nous n'avons pu obtenir de données complètes sur les perquisitions et les saisies d'armes à feu, car la plupart des services de police ne tiennent pas de dossiers centralisés sur ces

perquisitions. Par conséquent, il nous est impossible de faire des commentaires sur les circonstances et la fréquence réelles de l'utilisation des perquisitions et saisies prévues à l'article 101, particulièrement celles qui sont faites sans mandat.

Pour éviter les abus, la loi prévoit qu'à la suite de toute perquisition, avec ou sans mandat, le procureur général doit immédiatement présenter un rapport au magistrat décrivant les raisons pour lesquelles la perquisition a eu lieu. L'utilisation des rapports serait assez limitée. Dans la plupart des cas, un rapport n'est présenté, semble-t-il, que lorsqu'il y a eu saisie et que l'on a l'intention de demander une ordonnance de confiscation. Par conséquent, si les rapports ne sont présentés que lorsqu'il y a suffisamment de preuves pour appuyer une demande de confiscation, la protection offerte par la procédure devient superflue.

Par contre, lorsque des armes sont saisies et que l'on désire les confisquer, les auditions relatives à la perquisition et à la saisie tenues devant le magistrat semblent se dérouler assez bien et le taux en pourcentage des demandes de confiscation accordées est élevé. L'idée de prévention qui sous-tend les auditions de ce genre semble être bien reconnue.

5. Maniement et entreposage sécuritaires

Le Bill C-51 a introduit diverses mesures visant à encourager le maniement responsable et sécuritaire des armes à feu tant par les particuliers que par les entreprises d'armes à feu. Il est difficile d'évaluer la mesure dans laquelle des pratiques sécuritaires de maniement et d'entreposage sont appliquées. Le seul moyen que nous avions à notre disposition était d'examiner le nombre d'accusations portées au criminel relativement à des pratiques dangereuses ainsi que les décisions rendues dans ces cas. L'examen de ces accusations a révélé qu'à l'exception de l'usage négligent, très peu d'accusations avaient été portées en vertu des articles du Code criminel régissant le maniement et l'entreposage sécuritaires.

A l'échelle nationale, le nombre d'accusations relatives à l'usage négligent a augmenté entre 1979 et 1980, mais est demeuré stable en 1981. Pour ces trois années, les accusations de ce genre ont représenté 16,7 pour cent du nombre total d'accusations en matière d'armes à feu. Dans les cas de condamnation, ce sont les condamnations pour usage négligent qui, de toutes les infractions relatives aux armes à feu examinées, étaient les moins susceptibles d'entraîner une peine d'emprisonnement: environ 20 pour cent ayant donné lieu à une peine de ce genre. Bien que ces condamnations fussent, des infractions relatives aux armes à feu, les plus susceptibles d'entraîner une ordonnance d'interdiction, moins de 35 pour cent ont en fait donné lieu à ce genre d'interdiction.

Le nombre d'accusations relatives à l'usage négligent traduit probablement une plus grande vigilance de la part de la police et des procureurs de la Couronne. Malgré le faible pourcentage des condamnations résultant en une peine d'emprisonnement, des taux plus élevés de condamnations et d'interdictions indiquent que les tribunaux mettent l'accent sur la promotion du maniement sécuritaire des armes à feu que vise le Bill C-51.

6. **Règlements concernant les entreprises**

Depuis le 1er janvier 1979, les entreprises d'armes à feu à autorisation restreinte et à autorisation non restreinte sont tenues d'obtenir un permis qui doit être renouvelé tous les ans. A l'échelle nationale, le nombre de permis délivrés à des détaillants pour la vente d'armes à feu à autorisation restreinte et non restreinte n'a pas beaucoup changé en 1980 et 1981. Le nombre de permis délivrés à des grossistes, des fabricants d'armes à feu et des armuriers a augmenté entre 1980 et 1981. En outre, très peu de permis d'exploitation ont été refusés. En 1981, seulement un refus a été consigné. En dépit des nouvelles exigences applicables aux permis d'exploitation d'entreprise ainsi qu'à l'entreposage et à la tenue des dossiers, le nombre de permis de détaillants et de permis d'exploitation d'entreprise est demeuré constant.

CONCLUSIONS

De nombreux changements modestes se sont produits à la suite de l'entrée en vigueur de la loi dans les taux de divers types d'incidents mettant en cause des armes à feu et dans le prononcé des peines. Le grand nombre de ces changements nous porte à conclure que la loi a effectivement eu un effet modéré sur l'utilisation des armes à feu.

Les principales constatations de l'étude sont les suivantes:

1. **Les résultats**

La proportion de crimes de violence commis à l'aide d'une arme à feu a diminué au cours de la période qui a suivi l'entrée en vigueur de la loi.

Lorsque des armes à feu sont utilisées dans des crimes avec violence, ces armes sont de plus en plus des armes de poing.

Dans les cas de vol qualifié, on a maintenant un peu plus souvent recours à d'autres armes que les armes à feu.

Un rapport très étroit a été établi entre l'utilisation de l'alcool et des drogues et le mauvais usage des armes à feu dans les deux régions rurales.

Les suspects ayant un casier judiciaire qui commettent des crimes mettant en cause des armes à feu ont de plus en plus tendance à avoir un casier plus chargé.

Les accidents attribuables à des armes à feu diminuaient avant 1978, mais la loi a renforcé cette tendance à la baisse.

Le nombre de suicides commis à l'aide d'une arme à feu a diminué modérément au cours de la période qui a suivi l'entrée en vigueur de la loi.

2. **Les procédés**

Après 1979, les tribunaux ont imposé des peines plus sévères pour des infractions relatives aux armes à feu.

Dans les cas de condamnation pour utilisation d'une arme à feu dans la perpétration d'un acte criminel (article 83), les dispositions obligatoires régissant les peines avaient tendance à être appliquées, et elles l'ont été de plus en plus au cours des trois années allant de 1979 à 1981.

Les vols qualifiés commis à l'aide d'une arme à feu ont entraîné des peines d'emprisonnement plus longues après l'entrée en vigueur du Bill C-51.

Après 1979, les peines imposées aux infracteurs qui avaient déjà été reconnus coupables d'infractions relatives aux armes à feu ont été plus sévères.

La condition portant qu'une ordonnance d'interdiction doit obligatoirement être imposée à la suite de certaines condamnations au criminel a rarement été respectée.

La condition portant qu'un rapport doit être présenté à un magistrat à la suite d'une perquisition et d'une saisie faites en vertu de l'article 101 a rarement été respectée.

Recommandations

1) Plus de règles de procédure précises devraient être fournies au sujet de la tenue des diverses auditions prévues dans la loi.

2) L'application de la procédure des rapports à la suite d'une perquisition et d'une saisie faites en vertu de l'article 101 doit être définie plus clairement.

3) Les procureurs de la Couronne et les juges doivent tenir davantage compte du caractère obligatoire de l'ordonnance d'interdiction prévue à l'article 98(1).